

УДК 336.13

Ключевые слова:

финансовый менеджмент,
мониторинг качества,
государственное
управление,
главные администраторы
средств федерального
бюджета (ГАСФБ)

С. С. Бычков,

экономист, государственный советник Российской Федерации 3 класса
(e-mail: Stanislav.Bychkov@minfin.ru)

А. А. Болдырь,

экономист, государственный советник Российской Федерации 3 класса
(e-mail: Aleksandr.Boldyr@minfin.ru)

А. М. Лавров,

проф., зав. кафедрой финансового менеджмента
в государственном секторе НИУ ВШЭ,
действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса
(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)

Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти

С 2008 года Минфин России проводит ежеквартальную оценку качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти — главных администраторов средств федерального бюджета. К настоящему времени накоплен методический и практический опыт такой оценки, который может быть полезен для развития аналогичных инструментов на региональном и муниципальном уровнях, а также использоваться для планирования и мониторинга бюджетных реформ.

Методика оценки качества финансового менеджмента (далее — ФМ) главных администраторов средств федерального бюджета (далее — ГАСФБ)¹ основана на следующих принципах:

- оценка проводится в отношении всей совокупности ведомственных процессов и процедур составления проекта бюджета, исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и представления бюджетной отчетности;
- оценка является прозрачной, что позволяет ГАСФБ самостоятельно оценивать собственную систему управления финансами и принимать меры по повышению качества управления финансовыми ресурсами в тех сферах, где наблюдаются наиболее слабые места системы;

¹ Утверждена Приказом Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями, внесенными приказами Минфина России от 17.08.2010 № 92н, от 29.12.2010 № 192н, от 19.10.2011 № 134н, от 30.08.2012 № 120н, от 20.01.2014 № 1н, от 23.12.2014 № 164н).

— оценка отвечает требованиям сопоставимости, что позволяет проводить сравнительную характеристику ГАСФБ в динамике;
 — результаты оценки являются публичными, включаются в состав квартального и годового отчетов об исполнении федерального бюджета, а также публикуются на официальном сайте Минфина России².

РАЗВИТИЕ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ

В целях составления рейтинга качества ФМ каждому ГАСФБ присваивается интегральная оценка по 100-балльной шкале (индекс финансового менеджмента). Интегральная оценка суммирует оценки по всем компонентам качества ФМ.

Если первоначально все компоненты имели равный удельный вес в формировании интегральной оценки, то в дальнейшем они были дифференцированы в зависимости от своей значимости (табл. 1).

Таблица 1

Развитие методологии оценки качества ФМ ГАСФБ

Приказ Минфина России от 10.12.2007 № 123н	Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н		Приказ Минфина России от 20.01.2014 № 1н	
Наименование компонента	Компоненты		Компоненты	
	Наименование	вес	Наименование	вес
1. Среднесрочное финансовое планирование	1. Среднесрочное финансовое планирование	21	1. Среднесрочное финансовое планирование	26
2. Исполнение бюджета в части расходов	2. Исполнение бюджета в части расходов	21	2. Исполнение бюджета в части расходов	31
3. Исполнение бюджета в части доходов	3. Исполнение бюджета по доходам	7	3. Исполнение бюджета по доходам	7
5. Учет и отчетность	4. Учет и отчетность	15	4. Учет и отчетность	10,5
6. Контроль и аудит	5. Контроль и аудит	15	5. Контроль и аудит	10,5
4. Исполнение судебных актов	6. Исполнение судебных актов	7	6. Исполнение судебных актов	5
9. Квалификация финансового (финансово-экономического) подразделения ГРБС	7. Кадровый потенциал финансового (финансово-экономического) подразделения ГАСФБ	7	7. Кадровый потенциал финансового (финансово-экономического) подразделения ГАСФБ	5
7. Подведомственная сеть	8. Управление активами	7	8. Управление активами	5
8. Обеспеченность сетевыми ресурсами обмена информацией				

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем на основании Приказа Минфина России от 10.12.2007 № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета» (не действует); Приказа Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями); Приказа Минфина России от 20.01.2014 № 1н «О внесении изменений в Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 34н».

Например, сравним компонент, характеризующий исполнение бюджета по доходам, и компонент, характеризующий исполнение бюджета по расходам. Прогнозируемые доходные источники закреплены только за половиной главных администраторов средств федерального бюджета. Кроме того, в среднем количество операций, связанных с доходами, в несколько раз меньше количества операций, связанных с расходами. Поэтому

² Мониторинг качества финансового менеджмента / Официальный сайт Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

вес компонента по исполнению бюджета в части доходов в общей итоговой оценке значительно ниже (в три раза), чем вес компонента по исполнению бюджета в части расходов. В итоге все веса компонентов и показателей внутри компонента устанавливаются путем подобного сравнительного анализа между ними.

Очевидно, что наиболее значимы компоненты по среднесрочному финансовому планированию и исполнению бюджета по расходам. В рамках этих компонентов чаще всего вводились и уточнялись показатели качества ФМ с учетом всех новаций в бюджетном процессе, принятых в последние годы (табл. 2).

Таблица 2

**Развитие методики оценки качества ФМ
(на примере компонента «Исполнение бюджета в части расходов»)**

2009 г.	2014 г.
	Корректирующий коэффициент — своевременность доведения лимитов бюджетных обязательств в части расходов на капитальные вложения
1. Доля неисполненных на конец отчетного финансового года бюджетных ассигнований	1. Полнота, своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств
2. Равномерность расходов	1.1. Своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полноту использования бюджетных средств
3. Распределение ГРБС лимитов бюджетных обязательств между подведомственными РБС и ПБС	1.2. Равномерность предоставления субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям
4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками	2. Отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета
5. Доля аннулированных отрицательных расходных расписаний	3. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных субсидий и субвенций, субсидий и инвестиций юридическим лицам
6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных ГРБС бюджетных учреждений	3.1. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций
7. Соответствие учредительных документов и разрешений на осуществление приносящей доход деятельности ПБС данным Сводного реестра (с учетом общего количества ПБС)	3.2. Качество управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений
8. Наличие системы электронного документооборота ГРБС с Федеральным казначейством	3.3. Своевременность подготовки нормативных правовых актов, обеспечивающих предоставление средств из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также юридическим лицам
9. Наличие системы электронного документооборота у ПБС подведомственной сети ГРБС с органами Федерального казначейства	4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками
	5. Несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства
	6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных участников бюджетного процесса
	7. Доля нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявленных Росфиннадзором и Счетной палатой

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем на основании Приказа Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями); Приказа Минфина России от 20.01.2014 № 1н «О внесении изменений в Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 34н».

Каждому значению показателя по определенной формуле (критериям) присваивается значение от 0 до 100 баллов. Эти оценки публикуются и позволяют выявлять «проблемные точки» в ФМ конкретных ГАСФБ.

Формула оценки по каждому показателю зависит от его типа.

Первый тип — это качественные показатели, которые характеризуют качество ведомственных правовых актов в части соответствующих процедур бюджетного процесса, например качество порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств. Оценка по качественному показателю дискретна (0, 25, 50, 75 и 100 баллов) и ставится в зависимости от степени соответствия (оцениваемого экспертно) правовых актов требованиям, установленным нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Минфина России.

Второй тип — количественные показатели, рассчитываемые по формуле, которая определяет значение оценки в зависимости от отклонения значения показателя от оптимального. Такая зависимость представляется в виде непрерывной функции — линейной или логарифмической. Интервал оптимальных значений устанавливается по каждому показателю в зависимости от объективного наличия (отсутствия) статистической погрешности (например, при анализе качества прогнозирования доходов федерального бюджета требование о достижении 100%-ной точности не реализуемо, поскольку всегда имеется влияние внешних факторов, учитываемое, по определению, с некоторой долей погрешности).

В результате интервалы оптимальных значений по подобным показателям устанавливаются исходя из совокупности критериев, выработанных Минфином России в ходе анализа практики управления бюджетными средствами в течение ряда лет. В частности, при оценивании отклонения от плана формирования доходов оптимальными значениями показателя являются отклонения от 0 до 15 % в случае превышения фактических поступлений доходов над плановыми.

Вместе с тем для большинства количественных показателей оптимальным интервалом выступает единственное значение показателя — целевое значение. Это обуславливается фактически абсолютной зависимостью значения показателя от действий должностных лиц ГАСФБ и, в ряде случаев, подведомственных ему участников бюджетного процесса. Например, одним из целевых значений является подключение подведомственных участников бюджетного процесса к системе электронного документооборота с органами Федерального казначейства.

К наиболее значимым количественным показателям качества ФМ относятся:

- показатели, характеризующие своевременность и полноту представления реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований, возвратных распределений бюджетных ассигнований;

- доля суммы положительных изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета (увеличение показателей росписи по инициативе ведомств отражает наличие проблем в организации и осуществлении ведомственных процедур планирования бюджета);

- показатели, характеризующие своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полноту использования бюджетных средств (факты заключения контрактов к концу года со сроком их исполнения в текущем году оцениваются негативно);

- показатели, характеризующие равномерность предоставления субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям (несоблюдение установленного графика предоставления субсидий учреждениям является нарушением условий их предоставления);

— отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета (погрешность прогноза более 15 % оценивается негативно);

— показатели, характеризующие качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций (в частности, объем неиспользованных остатков, полученных из федерального бюджета, — наличие больших объемов неиспользованных остатков отражает ненадлежащее качество управления трансфертами);

— показатели, характеризующие эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками (большой объем кредиторской задолженности на конец года является признаком нерезультативного использования бюджетных средств);

— несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства (систематическое представление некорректных финансовых документов в Федеральное казначейство отражает наличие серьезных недостатков в организации подготовки и формировании финансовых документов при исполнении бюджета);

— отклонение от прогноза поступлений доходов на текущий финансовый год по главному администратору доходов федерального бюджета;

— показатели, характеризующие эффективность управления дебиторской задолженностью по доходам (большой объем дебиторской задолженности отражает наличие проблем в процедурах администрирования доходов бюджета по консолидации поступлений в бюджет);

— доля невыясненных поступлений, зачисленных в федеральный бюджет, уточняемых главным администратором доходов федерального бюджета, и возвратов (возмещений) из федерального бюджета излишне уплаченных (взысканных) сумм (наличие невыясненных поступлений, возвратов из бюджета излишне уплаченных сумм отражает наличие проблем в процедурах администрирования доходов бюджета);

— приостановление операций по расходованию средств на лицевых счетах подведомственных получателей средств федерального бюджета в связи с нарушением процедур исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по обязательствам федеральных казенных учреждений;

— сумма, подлежащая взысканию по исполнительным документам (большой объем исполнительных документов свидетельствует о наличии серьезных недостатков в работе ведомства и (или) правовых подразделений по защите интересов ведомства, влекущих излишнее расходование бюджетных средств на возмещение ущерба);

— доля нарушений при распоряжении и управлении государственной собственностью.

ДИНАМИКА КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА

В целом прослеживается тенденция к повышению качества ФМ, особенно в 2010–2012 гг., когда для большинства ГАСФБ имелись возможности для существенного улучшения ведомственных процедур, однако прогресс по различным компонентам был неравномерным (табл. 3)³.

³ Поскольку в 2009 г. в методику были внесены существенные изменения, здесь и далее значения параметров, характеризующих качество финансового менеджмента ГАСФБ, приводятся начиная с 2010 г.

Динамика оценок качества ФМ по компонентам

Год	Тип	Итоговая оценка	Оценка по компонентам							
			Среднесрочное финансовое планирование	Исполнение бюджета по расходам	Исполнение бюджета по доходам	Учет и отчетность	Контроль и аудит	Исполнение судебных актов	Кадровый потенциал	Управление активами
2010	Минимальная	16,2	20,6	6,4	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Средняя	45,7	46,8	51,3	55,7	45,6	52,9	60,4	33,6	57,9
	Максимальная	72,0	63,0	87,3	88,7	100,0	85,7	100,0	69,1	85,0
2011	Минимальная	23,9	35,1	29,5	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0
	Средняя	57,1	81,0	54,3	65,4	51,6	58,8	68,9	46,1	75,5
	Максимальная	90,7	100,0	82,5	97,7	100,0	100,0	100,0	92,8	100,0
2012	Минимальная	30,2	0,0	40,0	15,0	0,0	0,0	38,6	0,0	0,0
	Средняя	61,2	50,1	69,1	64,9	57,6	64,0	78,1	47,4	66,5
	Максимальная	92,4	99,5	91,9	100,0	100,0	100,0	100,0	78,8	100,0
2013	Минимальная	33,0	0,0	19,6	18,2	0,0	0,0	29,1	0,0	27,8
	Средняя	60,4	67,4	47,1	71,3	59,6	60,2	78,1	48,7	88,0
	Максимальная	91,6	100,0	82,6	99,8	100,0	100,0	100,0	83,3	100,0
2014	Минимальная	35,1	0,0	0,0	0,0	0,0	11,3	19,2	11,2	15,4
	Средняя	67,1	80,44	49,7	71,19	66,62	72,47	82,90	49,92	92,27
	Максимальная	91,7	100,0	84,7	99,6	100,0	100,0	100,0	77,3	100,0

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

Если по компонентам «Исполнение бюджета по доходам», «Учет и отчетность», «Контроль и аудит», «Исполнение судебных актов» и «Управление активами» наблюдается устойчивая положительная тенденция повышения качества ФМ, то по наиболее значимому направлению — «Исполнение бюджета по расходам» — существенных изменений к лучшему за пять лет не произошло. При этом локальный существенный рост по этому компоненту в 2012 г. объясняется наличием в методике неполных критериев оценки качества исполнения бюджета по расходам на тот период времени. После включения дополнительных показателей, соответствующих всем новациям бюджетного законодательства в части исполнения бюджета по расходам, средняя оценка качества по указанному компоненту вернулась к прежним уровням.

Заметный прогресс по ряду вышеуказанных компонентов связан с принятием большинством ГАСФБ качественных ведомственных актов, регулирующих соответствующие внутренние процедуры, с внедрением систем автоматизации бюджетных процедур, в том числе систем, применяемых при ведении бюджетного учета, составлении и представлении бюджетной отчетности, а также с повышением качества работы подразделений ГАСФБ, ответственных за представление интересов ведомств в суде.

К основным устоявшимся проблемным позициям следует отнести следующие системные недостатки.

Первое — это проблема нераспределения в полном объеме или несвоевременного распределения лимитов бюджетных обязательств до подведомственных получателей бюджетных средств, что, соответственно, приводит к существенным объемам неиспользованных бюджетных ассигнований в конце года.

Второе — в течение года, вплоть до IV кв., наблюдается низкий процент контрактации. В отдельных случаях государственные контракты заключаются сверх доведенных лимитов

бюджетных обязательств, что влечет применение административной ответственности, а также с существенным превышением цен контрактов над референтными.

Третье — это проблема управления средствами, предоставляемыми из федерального бюджета. Значительная доля предоставленных средств оседает без использования на счетах бюджетов — получателей межбюджетных трансфертов и на счетах учреждений. Кроме того, следует отметить несвоевременную подготовку нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона о федеральном бюджете, а также позднее заключение соглашений о предоставлении средств из федерального бюджета.

Наблюдаемая тенденция повышения качества среднесрочного финансового планирования бюджета в 2013–2014 гг. требует дополнительной верификации. В связи с этим планируется подключить отраслевые департаменты Минфина России к анализу представляемых ГАСФБ плановых документов, ведомственных мероприятий по оптимизации расходов с направлением указаний ГАСФБ по устранению недостатков в планировании и контролю за их исполнением. Результаты такого анализа должны быть отражены в составе сбалансированных показателей качества планирования бюджета. Подобный анализ отраслевыми департаментами должен осуществляться и по отдельным направлениям исполнения бюджета по расходам, прежде всего в части управления субсидиями и инвестициями.

В государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320, определены целевые значения для средней оценки качества ФМ ГАСФБ и доли ГАСФБ, имеющих индекс качества ФМ менее 40 баллов (отстающие ведомства). Проводимая департаментами работа в отношении курируемых ими ГАСФБ по повышению качества ФМ должна привести к безусловному выполнению показателей государственной программы. Недостижение параметров программы по курируемым ГАСФБ с 2015 г. включено в состав ключевых показателей эффективности деятельности соответствующих департаментов Минфина России.

Динамика средних значений индикаторов недостаточна для управления процессом повышения качества ФМ (табл. 4).

Таблица 4

Динамика распределения ГАСФБ по качеству ФМ

Группа ГАСФБ с качеством финменеджмента:	2010 г.		2014 г.		
	Число ГАСФБ	Средний балл	Число ГАСФБ	Средний балл	Темп изменения среднего балла к 2010 г., %
Высокое (более 80 баллов)	0	0	8	84,9	–
Выше среднего (от 70 до 80 баллов)	1	72	18	75,3	3,3
Среднее (от 60 до 70 баллов)	8	63,8	41	64,8	1,0
Ниже среднего (от 40 до 60 баллов)	91	48,9	14	54,7	5,8
Низкое (менее 40 баллов)	36	31,3	1	35,2	3,9
Всего	102	44,1	81	67,1	23,0

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

Распределение ГАСФБ по качеству ФМ в динамике показывает, что в процентном соотношении к общему количеству ГАСФБ, охваченных мониторингом, доля ГАСФБ в первой группе с максимальным индексом качества ФМ заметно выросла. При этом число ГАСФБ в пятой группе (отстающие ведомства) снизилось до минимальных значений.

Кроме того, существенное значение имеет состав групп с разным качеством ФМ (табл. 5).

**Динамика качества ФМ ГАСФБ,
являющихся федеральными органами исполнительной власти**

ГАСФБ	2010 г.		2012 г.		2014 г.	
	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
ФТС России	8	60,8	1	92,4	1	91,7
ФМС России	2	70	2	90,6	1	91,7
Казначейство России	1	72	3	90,5	2	87,9
Минпромторг России	12	58,3	4	88	3	82,9
ФНС России	3	69,4	5	86,7	7	80,1
ФССП России	6	61,9	12	75,6	8	79,2
Росалкогольрегулирование	15	56,8	15	73,9	9	78,7
МВД России	48	45,5	14	74,4	10	77,9
Россельхознадзор	77	37,6	47	57,7	11	77,6
Росфинмониторинг	17	55	26	68,2	13	77,2
Роснедра	18	54,3	44	59,2	14	76,5
Роскомнадзор	59	43,3	32	65,3	15	76,4
Росфиннадзор	45	46,4	52	54,5	16	75,8
Росрыболовство	82	36,7	58	52,8	17	75,7
Росреестр	40	47,6	68	49,5	19	74,3
Росводресурсы	20	54,1	16	73,2	20	73,4
МЧС России	50	45,1	21	70,1	21	72,9
ФСТ России	11	59,4	13	75,5	22	72,3
Росжелдор	92	30,9	61	52,2	23	70,1
Минздрав России	72	38,9	60	52,3	24	70,0
Ространснадзор	65	40,8	62	51,4	24	70,0
Минвостокразвития России			74	42,4	25	69,3
Росздравнадзор	29	50,9	48	57,3	26	69,2
Росстандарт	47	45,8	55	53,4	27	69,1
ГФС России	25	51,9	36	63,5	28	69,0
Ростехнадзор	68	39,7	30	66,5	29	68,8
Минтруд России			79	30,2	30	68,4
ФСИН России	94	29,2	29	67,6	32	67,9
ФСКН России	69	39,6	53	53,8	33	67,5
Спецстрой России	23	52,7	63	51,3	34	67,0
Роспотребнадзор	36	49,4	45	58,2	35	66,9
ФСВТС России	53	44,4	25	68,9	36	66,0
Минюст России	39	47,7	76	38,5	37	65,8
Роспатент	74	38,5	15	73,9	38	65,4
Росархив	76	38,4	33	64,8	39	64,8
Росгидромет	63	41,2	73	42,6	40	64,7
Минфин России	20	54,1	31	65,5	41	64,6
Роспечать	16	56,7	25	68,9	42	64,5
Ростуризм	5	62,1	46	57,9	43	64,4
ФАНО России					44	64,1
Росавтодор	24	52,5	23	69,8	45	63,5
Рособрнадзор	61	42,6	65	50,5	45	63,5
Росприроднадзор	44	46,9	35	63,9	46	63,4
ФМБА России	96	28,7	51	55,3	47	63,1
Минтранс России	43	47,1	49	57,2	47	63,1
Минкомсвязь России	54	44	37	63,3	48	62,8
Роструд	35	49,8	7	80,7	49	62,7
Минсельхоз России	90	31,8	34	64,2	49	62,7
Росстат	51	44,8	28	67,7	50	62,6
Минобрнауки России	41	47,4	56	53,1	52	62,3

ГАСФБ	2010 г.		2012 г.		2014 г.	
	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
Минспорт России	84	36	50	55,4	54	61,6
Рослесхоз	88	33,5	70	47,4	55	61,3
Минкультуры России	67	40	75	40,4	55	61,3
ФАС России	32	50,5	11	76,2	56	61,0
Росавиация	97	27,1	63	51,3	57	60,6
УДП России	78	37,5	66	50,2	58	60,0
Россвязь	28	51,1	54	53,5	59	57,5
Минстрой России			77	32,6	60	57,2
Минэнерго России	38	48,7	43	59,3	61	56,9
Минкрым России					62	56,1
Роскосмос	100	16,2	67	49,7	63	55,9
Росаккредитация			47	57,7	64	55,8
МИД России	62	42,3	71	47,3	65	55,6
Минэкономразвития России	79	37,1	40	61,6	66	53,6
Минприроды России	42	47,3	69	48,5	67	51,4
Росморречфлот	89	32,7	38	62,6	68	51,3
Росмолодежь	99	21	78	31,7	69	50,3
Россотрудничество	31	50,6	36	63,5	70	49,0
Росимущество	56	43,7	60	52,3	71	35,1
Среднее значение		43,7		61,7		67,1

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

К лидерам рейтинга в основном относятся федеральные службы. На наш взгляд, это связано с относительной простотой управления расходами в этих службах, так как основной объем их расходов — расходы на обеспечение их деятельности.

Ряд ГАСФБ в последние годы предприняли целенаправленные усилия по повышению качества ФМ (табл. 6).

Таблица 6

ГАСФБ, являющиеся федеральными органами исполнительной власти, с наивысшими темпами роста оценки качества финменеджмента

ГАСФБ	2010	2012	2014	Темп изменения среднего балла к 2010 г., %
Россельхознадзор	37,6	57,7	77,6	40,0
Росжелдор	30,9	52,2	70,1	39,2
Росрыболовство	36,7	52,8	75,7	39,0
ФСИН России	29,2	67,6	67,9	38,7
Роскомнадзор	43,3	65,3	76,4	33,1
Росреестр	47,6	49,5	74,3	26,7
Минпромторг России	58,3	88	82,9	24,6
ФССП России	61,9	75,6	79,2	17,3

Примечание: среди других ГАСФБ наивысшие темпы качества ФМ (прирост более чем на 28,7%) продемонстрировали Следственный комитет, Генпрокуратура, Совет Федерации.

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

Повышение качества ФМ проводилось путем реализации этими ведомствами мероприятий:

- по формированию качественных ведомственных актов, регулирующих процедуры исполнения бюджета (в частности, Минпромторгом России, Росреестром, ФСИН России приняты правовые акты, регулирующие осуществление полномочий главного администратора

(администратора) доходов, содержащие комплексные положения не только в части организации оформления первичных документов для целей бюджетного учета, информационного обмена между структурными подразделениями при начислении платежей и принятии решений о возврате излишне уплаченных сумм, представления отчетности, но и в части определения полноценной методики прогнозирования доходов федерального бюджета, что напрямую влияет на точность прогнозов поступлений по доходам);

— по улучшению планирования расходов федерального бюджета (так, ФСИН России, Росреестр, Россельхознадзор в 2014 г. не вносили изменения в сводную бюджетную роспись, что характеризует надлежащее качество планирования расходов по соответствующим направлениям);

— по повышению точности прогнозов поступлений по доходам федерального бюджета (в частности, по неналоговым доходам Минприроды России, Росводресурсам, Минфину России в ходе проведения мероприятий по повышению качества прогнозирования доходов удалось повысить точность прогнозирования до целевых значений);

— по повышению качества представляемых ведомствами сведений, необходимых для проведения мониторинга качества ФМ, в т. ч. сведений об отраслевых особенностях, не зависящих от действий ведомства, с указанием конкретных причин отклонения от целевых значений.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Таким образом, в целом мониторинг качества ФМ ГАСФБ зарекомендовал себя полезным инструментом анализа и планирования мероприятий по развитию систем управления финансами на ведомственном уровне.

В то же время, по мнению авторов, его потенциал в настоящее время используется далеко не полностью. По большинству компонентов и показателей возможности для обеспечения существенного системного прогресса практически исчерпаны и могут применяться в основном для распространения среди ведомств «лучшей практики». Достаточно сложная методологически и в администрировании методика по сути используется для целей информирования заинтересованных внешних пользователей о состоянии дел и тенденциях в данной сфере, а не для принятия управленческих решений, выявления и ликвидации системных и (или) ведомственных проблем ФМ. Несмотря на ряд положительных примеров, она слабо применяется для планирования и реализации преобразований, поскольку ее влияние на ведомства в основном ограничивается «имиджевым» аспектом.

Для преодоления этих объективно сложившихся ограничений и, следовательно, для повышения эффективности использования этого уже прошедшего практическую апробацию инструмента предлагается в 2015–2017 гг. реализовать следующую систему мер.

Первое. Организовать обсуждение применяемой методики и результатов ее использования, обмен опытом и анализ лучшей практики в данной сфере с привлечением международных организаций и внешних экспертов (в т. ч. в рамках сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (*PEMPAL — Public Expenditure Management Peer Assisted Learning*)⁴).

Второе. Предложить Счетной палате Российской Федерации и (или) Федеральной службе финансово-бюджетного надзора провести аудит эффективности применяемой методики с разработкой рекомендаций по ее развитию в качестве инструмента внедрения внутреннего финансового контроля и аудита.

Третье. Внести системные изменения в методику оценки, предусмотрев повышение «планки» по существующим и введение новых параметров (компонентов), ориентированных

⁴ Официальный сайт PEMPAL (<http://www.pempal.org/?lang=ru>).

прежде всего на формирование систем внутреннего финансового контроля и аудита, оценку внедрения программно-целевых методов управления (государственных программ, государственных заданий), планирования и осуществления бюджетных инвестиций, других государственных закупок, работы с дебиторской задолженностью, качества обоснований бюджетных ассигнований, своевременности предоставления целевых межбюджетных трансфертов и т. д.

Четвертое. Включить показатели качества ФМ ГАСФБ в состав ведомственных целевых показателей деятельности и целевых показателей деятельности соответствующих департаментов Минфина России.

Пятое. Передать осуществление внешней (независимой) оценки качества финансового менеджмента Федеральной службе финансово-бюджетного надзора как составной части отнесенной к полномочиям Службы оценки качества внутреннего финансового контроля и аудита.

Шестое. Осуществлять ежегодную проверку Федеральной службой финансово-бюджетного надзора (при необходимости — также Счетной палатой Российской Федерации) реализации федеральными органами исполнительной власти, имеющих низкое качество ФМ, мероприятий по его повышению с рассмотрением результатов проверки и отчетов руководителей соответствующих органов на заседаниях Правительства Российской Федерации (либо Правительственной комиссии по повышению эффективности бюджетных расходов).

Седьмое. Установить более жесткие требования при составлении и исполнении федерального бюджета, формировании и внешней проверке бюджетной отчетности для ГАСФБ с качеством ФМ ниже среднего уровня.

Восьмое. Рекомендовать финансовым органам субъектов Российской Федерации применять (в соответствии с общими требованиями, установленными Минфином России) оценки качества ФМ главных администраторов средств региональных и местных бюджетов с учетом их результатов (выборочно проверяемых Федеральной службой финансово-бюджетного надзора) при оценке качества управления региональными (муниципальными) финансами.

В более отдаленной перспективе в рамках формирования и развития национальной системы оценки качества управления общественными финансами предстоит интегрировать оценку качества ФМ главных администраторов бюджетных средств с оценкой качества ФМ подведомственных им государственных и муниципальных учреждений.

Библиография

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”».
2. Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями).
3. Приказ Минфина России от 20.01.2014 № 1н «О внесении изменений в Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 34н».
4. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя министра финансов РФ А. М. Лаврова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1.
5. Бычков С. С., Ястребова О. К., Смородинов О. В. Мониторинг качества финансового менеджмента в программном бюджетировании // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 2.
6. Мониторинг качества финансового менеджмента [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/.
7. Официальный сайт PEMPAL [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pempal.org/?lang=ru>.